Deutscher Bundestag **Drucksache 14/7614**

14. Wahlperiode 26. 11. 2001

Antrag

der Abgeordneten Hartmut Schauerte, Dagmar Wöhrl, Kurt-Dieter Grill, Matthias Wissmann, Wolfgang Börnsen (Bönstrup), Dr. Hansjürgen Doss, Albrecht Feibel, Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof), Erich G. Fritz, Dr. Jürgen Gehb, Ernst Hinsken, Ulrich Klinkert, Dr. Martina Krogmann, Dr. Norbert Lammert, Vera Lengsfeld, Dr. Martin Mayer (Siegertsbrunn), Elmar Müller (Kirchheim), Bernd Neumann (Bremen), Friedhelm Ost, Dr. Bernd Protzner, Thomas Rachel, Hans-Peter Repnik, Dr. Heinz Riesenhuber, Heinrich-Wilhelm Ronsöhr, Karl-Heinz Scherhag, Dietmar Schlee, Max Straubinger, Andrea Voßhoff und der Fraktion der CDU/CSU

Fairen Wettbewerb im Strom- und Gasmarkt effektiv und effizient sichern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Wettbewerb ist keine Einbahnstraße. Wettbewerb ist das treibende Prinzip der Sozialen Marktwirtschaft, Motor für fairen Leistungsvergleich, Garant für Markttransparenz, Garantie für Verbraucherschutz und kostenorientierte Preise, treibende Kraft für Innovationen, Modernisierung und internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland. Funktionierender Wettbewerb ist der Weg, mit dem wir am schnellsten und am sichersten die Ziele der Sozialen Marktwirtschaft erreichen werden, so lange die Politik den Marktteilnehmern klare ordnungspolitische Spielregeln vorgibt und Instrumente bereithält, um Wettbewerbsverstöße effektiv und effizient zu ahnden.

Die Herausforderung der Marktöffnung in traditionell monopolistisch und oligopolistisch geprägten, vormals stark regulierten Sektoren unserer Volkswirtschaft war und ist eines der zentralen wirtschaftspolitischen Anliegen mit Vorteilen für die gesamte Volkswirtschaft. Dies zeigen die Erfolge der begonnenen Liberalisierung der Telekommunikation, der Post und des Strommarktes. Die begonnene Öffnung dieser Sektoren für den Wettbewerb hat zu sinkenden Preisen sowie einer deutlichen Verbesserung des Angebots für die Verbraucher geführt und zugleich die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland gestärkt.

Die positiven Erfahrungen mit den liberalisierten Branchen Strom, Post und Telekommunikation müssen nun auch auf andere Sektoren übertragen werden. Aus dort gemachten Erfahrungen und dort beobachteten Fehlentwicklungen und Unzulänglichkeiten müssen nun aber auch gesetzgeberische Konsequenzen gezogen werden.

Der Liberalisierungsprozess im Bereich der leitungsgebundenen Energien wurde auf europäischer Ebene mit der Binnenmarkt-Richtlinie Elektrizität eingeleitet. Die Europäische Binnenmarktrichtlinie Gas ist am 10. August 1998 in Kraft getreten. Sie sollte bis zum 10. August vergangenen Jahres durch die Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Die Bundesregierung hat

diese europäischen Vorschriften zur Öffnung das Gasmarktes nicht vollständig fristgerecht in nationales Recht übertragen. Zwar haben das Energiewirtschaftsgesetz in der Fassung von 1998 und das novellierte Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen mit ihren Bestimmungen zum freien Leitungsbau, zur Abschaffung der Gebietsmonopole und des allgemeinen Netzzugangsanspruchs auf Basis des allgemeinen Kartellrechts die Richtlinie bereits teilweise umgesetzt. Um den Verpflichtungen aus der Richtlinie jedoch vollends Rechnung zu tragen, muss das Energiewirtschaftsrecht nun abermals geändert werden.

Ziel der nun anstehenden Novellierung des Energiewirtschaftsrechts sowie sinnvoller begleitender Änderungen im Wettbewerbsrecht und bei der institutionellen Ausgestaltung der wettbewerblichen Aufsicht muss es sein, den bestehenden energiewirtschaftlichen Ordnungsrahmen auf die Grundlage eines fairen und funktionierenden Wettbewerbs zu stellen. Das Ziel muss im Strom- wie Gasbereich darin liegen, eine möglichst schlanke gesetzliche Normierung zu finden, die durch die betroffenen Wirtschaftsverbände mit organisatorischen und technisch-wirtschaftlichen Detailregelungen im Rahmen einer Verbändevereinbarung konkretisiert, ergänzt und flankiert wird. Dabei müssen die bestehenden Kompetenzen der Wettbewerbsbehörden, ihr hohes Maß an Marktkenntnis und ihre Unabhängigkeit künftig noch besser genutzt werden.

Inhaltlich geht es darum, Lösungen zu finden für ein Netzzugangsrecht im Wege des verhandelten Netzzugangs, Vorschriften für den Netzbetrieb und zur Veröffentlichung der wesentlichen geschäftlichen Bedingungen für den Netzzugang und zu einem angemessenen Unbundling vertikal integrierter Energieversorgungsunternehmen, um unerlaubte und wettbewerbsverzerrende Quersubventionierungen zu verhindern.

Um die Vorteile des unbürokratischen, marktnahen und flexiblen Modells des verhandelten Netzzugangs weiterhin überzeugend im europäischen Wettbewerb der Ordnungsmodelle zu nutzen und auf eine suboptimale sektorspezifische Regulierungsbehörde für die Energiemärkte verzichten zu können, müssen die mittlerweile deutlich erkennbaren Nachteile des bestehenden gesetzlichen Ordnungsrahmens verbessert werden, damit Haushaltskunden und Unternehmen wieder von sinkenden Energiepreisen profitieren können. Nur offene Märkte, freier und fairer Wettbewerb und eine Vielfalt von Anbietern sichern günstige Energiepreise, Versorgungssicherheit und nachhaltige Umweltentlastung durch ein hohes Innovationspotential.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf,
im Rahmen der Umsetzung der Europäischen Binnenmarkt-Richtlinie Gas folgende Eckpunkte durchzusetzen:

1. Einführung einer sofortigen Vollziehbarkeit von Kartellamtsentscheidungen bezüglich missbräuchlicher Netzzugangsverweigerungen. Der diskriminierungsfreie Zugang zu den Energieversorgungsnetzen ist unabdingbare Voraussetzung für fairen Wettbewerb. Da die Kartellbehörden im System des verhandelten Netzzugangs die Hauptlast bei der Durchsetzung des Anspruchs auf diskriminierungsfreien Netzzugang tragen, muss die sofortige Vollziehbarkeit behördlicher Verfügungen in diesem Bereich hergestellt werden, damit Netzbetreiber, die sich missbräuchlich verhalten, Wettbewerber nicht durch langjährige Rechtsstreitigkeiten vom Marktzutritt abhalten. Ein ausreichender Rechtsschutz der Betreiber von Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetzen ist gewährleistet, da die Kartellbehörde nach § 65 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) die Vollziehung aussetzen kann.
2. Einführung einer zeitlich befristeten sofortigen Vollziehbarkeit von Kartellamtsentscheidungen bezüglich missbräuchlicher Netznutzungsentgelte. In der Phase der Marktöffnung, in der Durchleitungswettbewerb und damit

Preiswettbewerb noch nicht ausreichend herrscht, ist es erforderlich, dass die sofortige Vollziehbarkeit behördlicher Verfügungen auch bei missbräuchlichen Durchleitungsentgelten hergestellt wird. Ein ausreichender Rechtsschutz der Betreiber von Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetzen ist gewährleistet, da die Kartellbehörde nach § 65 Abs. 3 Satz 2 GWB die Vollziehung aussetzen kann, solche Entscheidungen künftig in einem zweistufigen behördlichen Entscheidungsverfahren zu erfolgen haben (Einführung eines Regelvermutungstatbestands in § 65 Abs. 1 GWB) und das Netzzugang begehrende Unternehmen eine angemessene Sicherheitsleistung zu erbringen hat.

3. Einführung einer zeitlich befristeten Beweislastumkehr zugunsten Netzzugang begehrenden Unternehmen bei Kartellamtsverfahren bezüglich missbräuchlicher Netznutzungsentgelte. In der Phase der Marktöffnung, in der Durchleitungswettbewerb noch nicht ausreichend herrscht, kann die Kartellbehörde einzelfallbezogen anordnen, dass dem Netzbetreiber die Darlegungs- und Beweislast für die Angemessenheit seiner Netznutzungsentgelte obliegt.

4. Die sofortige Vollziehbarkeit bei Kartellamtsentscheidungen bezüglich missbräuchlicher Netznutzungsentgelte (Ziffer 2) und die Beweislastumkehr (Ziffer 3) sollten drei Jahre nach Inkrafttreten enden. Erwägt die Kartellbehörde die Anwendung dieses verschärften kartellrechtlichen Instrumentariums, hat sie dabei zu berücksichtigen, ob die Kalkulation der Netznutzungsentgelte auf Basis der jeweils gültigen Verbändevereinbarung erfolgt ist. Ein halbes Jahr vorher legen die Kartellbehörden einen Bericht vor, in dem sie zum Stand des Wettbewerbs auf dem Strom- und Gasmarkt Stellung nehmen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie kann die befristete sofortige Vollziehbarkeit bei Entgeltmissbrauch und die befristete Beweislastumkehr durch Rechtsverordnung um jeweils maximal zwei Jahre verlängern. Dazu ist die Zustimmung des Deutschen Bundestages erforderlich.

5. Institutionelle Bündelung aller wettbewerbsrelevanten behördlichen Aktivitäten bei den Kartellbehörden und bessere Einbindung der bestehenden Kompetenzen der Wettbewerbsbehörden bei Rechtsverordnungen. Für die Verweigerungsprüfung bei Langfristverträgen (Take-or-Pay) ist das unabhängige Kartellamt die einzig richtige Stelle. Der Betreiber von Gasversorgungsnetzen darf bei der Verweigerungsprüfung wegen bestehender Take-or-Pay-Abnahmeverpflichtungen bis zur Entscheidung der Wettbewerbsbehörde den Netzzugang nicht verweigern.

   Für die Klärung von Streitigkeiten im Zusammenhang von Netzzugangsverhandlungen, Zugangsverweigerungen sowie den Entgelten und Bedingungen der Gewährung des Netzzugangs muss die Wettbewerbsbehörde zuständig sein. Mit Einverständnis der Streitparteien kann die Streitigkeit auch bei einer beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie oder von den Verbänden eingerichtete Schlichtungsstelle zugewiesen werden. Scheitert das Schlichtungsverfahren dort, wird das Verfahren vor der Wettbewerbsbehörde unverzüglich fortgesetzt.

   Vor dem Erlass von technischen Mindestanforderungen zur Sicherung der Interoperabilität und dem Erlass von Verfahrensregeln zur Prüfung der Zugangsverweigerung auf dem Verordnungsweg nehmen das Bundeskartellamt und die Landeskartellbehörden im Hinblick auf mögliche negative Wettbewerbsauswirkungen Stellung. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat mögliche wettbewerbliche Einwände der Kartellbehörden zu beachten. Gleiches gilt für mögliche Rechtsverordnungen über die inhaltliche Gestaltung der Verträge für den Zugang zu den Versorgungsnetzen und zu Gasspeichern sowie zum Inhalt und zur Veröffentlichung der wesentlichen geschäftlichen Bedingungen für den Netzzugang.

Mögliche Rechtsverordnungen über die inhaltliche Gestaltung der Verträge für den Zugang zu den Versorgungsnetzen und zu Gasspeichern sowie zum Inhalt und zur Veröffentlichung der wesentlichen geschäftlichen Bedingungen für den Netzzugang sind nur für den Fall eines unzureichenden Funktionierens des verhandelten Netzzugangs zielführend. Sie sind in einem solchen Fall von so elementarer Bedeutung, dass sie auch der Zustimmung des Deutschen Bundestages bedürfen müssen.

6. Rücknahme der vielfältigen protektionistischen Züge des Regierungsentwurfs eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts. Die Reziprozitätsklausel darf weder verschärft noch auf neue Tatbestände ausgeweitet werden. Sie hat sich schon im Strommarkt im Wesentlichen als untauglich erwiesen. Eine Verschärfung auf dem Gasmarkt mit einer Importabhängigkeit von 80 % ist unsinnig und wettbewerbsschädlich. Ein europäisches Level-Playing-Field kann nicht durch Protektionismus erreicht werden. Gänzlich dem Ziel des Durchleitungswettbewerbs zuwider läuft die vorgesehene strenge Herkunftsnachweispflicht der Netzzugang beanspruchenden Unternehmen, die praktisch kaum möglich ist. Das Recht zur Durchleitungsverweigerung durch den Netzbetreiber auf der Basis der Reziprozitätsklausel ist auch deshalb problematisch, weil so eine unabhängige Beurteilung des Sachverhalts nicht gewährleistet ist.

   Eine Reziprozitätsregelung für den Gasbereich sollte deshalb auf den Förderort des Erdgases und damit dessen erstmalige Vermarktung abstellen. Eine Verweigerung ist unzulässig, wenn der Netzbetreiber oder ein mit ihm verbundenes Unternehmen selbst Erdgasmengen aus dem Mitgliedstaat bezieht, hinsichtlich derer der Netzzugang verweigert wird oder wenn dieser Mitgliedstaat den überwiegenden Teil seines Gesamt-Erdgasverbrauchs nicht selbst fördert. Aus Gründen des Vertrauensschutzes müssen bestehende Transport- und Lieferverhältnisse für den Zeitraum von einem Jahr von der Reziprozitätsregelung unberührt bleiben. Eine Durchleitungsverweigerung aufgrund mangelnder Reziprozität sollte in Zukunft nur mit Zustimmung der Kartellbehörde möglich sein. Eine Herkunftsnachweispflicht ist dabei angemessen und praktikabel auszugestalten. Der Netzbetreiber darf bis zur Entscheidung der Wettbewerbsbehörde den Netzzugang nicht verweigern. Bei der Beurteilung hat die Wettbewerbsbehörde mögliche negative Auswirkungen auf den Wettbewerb zu berücksichtigen und eine Abwägung vorzunehmen.

   Die Ermächtigung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zum Erlass einer Verordnung zur näheren Bestimmung, wann im Rahmen der Reziprozitätsklausel der Netzzugang verweigert werden kann, ist abzulehnen. Die wettbewerbliche Prüfung muss in jedem Fall der Kartellbehörde zugewiesen werden.

7. Keine Ermächtigung des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie zur Einführung eines Genehmigungsverfahrens für Energieimporte und zur Ausweitung der Reziprozitätserfordernisse auf Drittstaaten (Nicht-EU-Mitgliedstaaten). Versorgungssicherheit und hohe Umweltstandards sind nicht durch Importverbote von Strom und Gas und staatliche Marktabschottung, sondern nur durch freien Wettbewerb und zügige EU-Beitrittsverhandlungen mit den osteuropäischen Staaten zu erreichen.

8. Transparenz durch klare Unbundlingvorschriften für vertikal integrierte Versorgungsunternehmen, damit es zu keinen versteckten, wettbewerbsverzerrenden Quersubventionen kommt und Neuanbieter eine faire Chance erhalten. Die Rechnungslegungsvorschriften integrierter Unternehmen müssen so präzisiert werden, dass betriebsgrößenunabhängig bei allen Elektrizitäts- und Gasversorgern die Handels- und Vertriebsaktivitäten buchhalterisch von den Bereichen Erzeugung, Übertragung und Verteilung getrennt werden.

Die Kartellbehörden sollten die Möglichkeit erhalten, bei wiederholt nachgewiesenem Missbrauch einzelfallbezogen verschärfte Unbundlingvorschriften (management, legal unbundling, Gasspeicher-Unbundling) aufzuerlegen. Sollte in Zukunft eine gesellschaftsrechtliche Trennung europarechtlich für Gasversorgungsunternehmen ab einer bestimmten Größenordnung verbindlich vorgeschrieben werden, sollten die Kartellbehörden die Möglichkeit erhalten, bei wiederholt nachgewiesenem Missbrauch einzelfallbezogen auch unterhalb dieser Schwelle eine gesellschaftsrechtliche Trennung anzuordnen. Ein gesellschaftsrechtliches Unbundling wird abgelehnt. Es stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Eigentumsrechte der Netzbetreiber dar.

9. Betreiber von Gas- und Stromversorgungsnetzen sollten verpflichtet werden, ihre wesentlichen geschäftlichen Bedingungen für den Netzzugang einschließlich der verfahrensmäßigen Behandlung von Netzzugangsanfragen innerhalb von 6 Monaten nach Inkrafttreten zu veröffentlichen. Auf Anfrage sind unverzüglich Angaben über verfügbare Kapazitäten und absehbare Engpässe zu veröffentlichen. Beim Verstoß gegen Veröffentlichungs- oder Mitteilungspflichten muss die Wettbewerbsbehörde ein Bußgeld verhängen dürfen.

10. Die Zugangsmöglichkeiten zu Gasspeicherkapazitäten ist ein wichtiges Element für die Entwicklung wirksamen Gaswettbewerbs. Sie muss über das im Gesetzentwurf vorgesehene, entsprechend den Vorgaben der EU-Richtlinie begrenzte Zugangsrecht zu Speichern auch Speichermöglichkeiten z. B. für Saisonausgleich und Lieferausfall umfassen.

    Dieser erweiterte Speicherzugang ist bereits Gegenstand der Verbändevereinbarung Gas, im Gesetzentwurf aber vorsorglich einer Regelung durch Verordnung vorbehalten. Es wird zu beobachten sein, ob sich unter den veränderten Bedingungen des Zugangsrechts Dritter zu den Netzen auch ein eigenständiger, ausreichend leistungs- und funktionsfähiger Markt für Gasspeicherkapazitäten entwickelt, bevor weitere gesetzliche Regulierungen in diesem Bereich vorgesehen werden.

11. Die Ermöglichung einer einzelfallbezogenen antizipierten Missbrauchsaufsicht der veröffentlichten Vertragsbedingungen zur Netznutzung durch das Bundeskartellamt auf Antrag des Netzzugang begehrenden Unternehmens mit einem sinnvoll auszugestaltendem Aufgreifermessen ist ein notwendiges Druckmittel, um im System des verhandelten Netzzugangs alle Marktteilnehmer zu wettbewerbskonformen Verhalten anzuhalten. Eine automatische sofortige Vollziehbarkeit und eine Beweislastumkehr zuungunsten der Netzbetreiber ist in solchen Ex-ante-Prüfverfahren auszuschließen, ein restriktives Aufgreifermessen des Bundeskartellamtes ist sicherzustellen. Im Gegensatz zu einer Regulierungsbehörde wird hierbei keine Genehmigungspflicht begründet.

12. Es muss sichergestellt werden, dass sich für den Durchleitungsmarkt kein kostenorientiertes Entgeltsystem etabliert, sondern sich wettbewerbsorientierte Preise entwickeln. Es ist deshalb gesetzlich klarzustellen, dass das Vergleichsmarktprinzip auch für Essential Facilities gilt.

13. Die praktischen Erfahrungen zeigen, dass in bestimmten Fällen der Anspruch auf Netzzugang allein nicht genügt, die auf den Gasversorgungsnetzen zur Verfügung stehenden Kapazitäten dem Wettbewerb zu öffnen. Um einen funktionierenden Durchleitungswettbewerb zu gewährleisten, ist der Anspruch auf Durchleitung deshalb um einen Anspruch auf Leitungseinbindung zu ergänzen, dem die gleichen Verweigerungsgründe zugrunde liegen. Die Kosten trägt das Einbindung fordernde Unternehmen. Beweislastumkehr und ein automatischer Sofortvollzug gelten dabei nicht.

14. Es muss sichergestellt werden, dass die Bundesrepublik Deutschland im Council of European Regulators sowie im Madrid- und Florenzprozess angemessen vertreten wird. Eine Einbindung der Wettbewerbsbehörden ist dabei unerlässlich.
15. Entschiedeneres Vorgehen der Bundesregierung auf europäischer Ebene, um eine beschleunigte vollständige Öffnung aller Märkte in Europa zu erreichen. Die Pläne der Europäischen Kommission zur schnelleren vollständigen Marktöffnung sollten unterstützt werden. Ein weiteres Vorziehen der vollständigen EU-weiten Marktöffnung sollte ernsthaft geprüft werden.

Berlin, den 26. November 2001

Hartmut Schauerte
Dagmar Wöhrl
Kurt-Dieter Grill
Matthias Wissmann
Wolfgang Börnsen (Bönstrup)
Dr. Hansjürgen Doss
Albrecht Feibel
Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof)
Erich G. Fritz
Dr. Jürgen Gehb
Ernst Hinsken
Ulrich Klinkert
Dr. Martina Krogmann
Dr. Norbert Lammert
Vera Lengsfeld
Dr. Martin Mayer (Siegertsbrunn)
Elmar Müller (Kirchheim)
Bernd Neumann (Bremen)
Friedhelm Ost
Dr. Bernd Protzner
Thomas Rachel
Hans-Peter Repnik
Dr. Heinz Riesenhuber
Heinrich-Wilhelm Ronsöhr
Karl-Heinz Scherhag
Dietmar Schlee
Max Straubinger
Andrea Voßhoff
Friedrich Merz, Michael Glos und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333